Quelques idées simples sur les politiques foncières locales

La « boîte à outils » dont disposent les collectivités locales pour mener des politiques foncières est particulièrement bien garnie et on ne peut guère lui reprocher que son excessive complexité. Mais à quoi bon toute cette panoplie si l'on ne dispose pas d'une vision claire des mécanismes à l'oeuvre et des moyens de les infléchir ?



© PATTACINI./ URBA IMAGES SERVER

Salines près des habitations
Guérande, Loire Aatlantique (44)

L'auteur :
Joseph Comby,
Directeur de l'Adef

Il existe une littérature grise relativement abondante sur la conduite des politiques foncières locales. Elle a, selon nous, le défaut de décliner inlassablement l'art et la manière d'utiliser les différents « outils » juridiques créés dans ce but. C'est un peu comme si l'on voulait apprendre la mécanique en étudiant successivement la clef à molette, le tournevis et le fer à souder, sans chercher à comprendre comment marche le moteur et d'où provient la panne. Comme si chaque type d'intervention se caractérisait par l'utilisation de tel ou tel outil, et non par la résolution de tel ou tel problème.

Le texte qui suit se propose donc de pointer les principaux problèmes qu'ont à résoudre les politiques foncières locales et les dysfonctionnements que peut provoquer l'intervention de mesures inappropriées. Une telle énumération pourra paraître un peu lapidaire à certains, mais c'était le prix à payer ne pas être trop excessivement long. Il reste qu'il s'agit là de propositions qui n'engagent que leur auteur et qui sont livrées au débat [1].

La « politique foncière » ne se réduit pas à « l'action foncière »

Trop souvent les politiques foncières locales se réduisent à la seule action foncière, c'est à dire aux opérations d'acquisition, d'entretien et de cession des terrains. Cette action foncière n'est même parfois envisagée qu'à minima, aux problèmes d'acquisitions, comme si la gestion des biens acquis ne posait aucun problème et que la manière de céder le foncier n'était pas aussi importante que la manière de l'acquérir.

La définition d'une politique foncière locale devrait, au contraire, être envisagée beaucoup plus largement comme l'ensemble des décisions publiques ayant un impact sur la valeur, l'appropriation et l'usage des terrains. La valeur d'un terrain dépendant à la fois des droits attachés à ce terrain et de son environnement (réseaux, implantations voisines, etc.), la collectivité publique en est doublement responsable dans la mesure où ce droit et ces réseaux sont réalisés par elle.

Mais la collectivité publique intervient aussi directement sur les grands équilibres des marchés fonciers, en particulier dans la mesure où le rythme de production des nouveaux terrains à bâtir, donc le niveau de l'offre, dépend largement d'elle.

Il n'y a pas de « bonnes » et de « mauvaises » politiques foncières

Il n'existe pas de bonnes et de mauvaises politiques foncières. Il existe seulement des politiques bien adaptées aux objectifs poursuivis et des politiques de gribouille qui aboutissent à l'inverse de l'objectif recherché. Prenons un exemple :

✔ Exiger de grands terrains à bâtir pour préserver la qualité de l'environnement, peut être bénéfique pour la zone concernée, mais se révèle toujours néfaste à une

1. Une première version de ce texte avait été rédigée pour une brochure de vulgarisation (« le foncier mode d'emploi ») à destination des élus locaux, élaborée par la DRE Rhône-Alpes. Pour répondre à plusieurs demandes, celle-ci a bien voulu que nous le reprenions en vue d'une plus large diffusion. Qu'elle en soit remerciée.

Il y a peu d'interactions entre les marchés fonciers d'une agglomération et ceux de l'agglomération voisine. Il n'existe donc aucun avantage à conduire une politique foncière urbaine à l'échelle départementale ou régionale. Cependant des outils peuvent être mis en commun.

plus large échelle puisque cela accélèrera d'autant la disparition des espaces naturels.

✔ Par contre, si l'objectif est de favoriser une sélection sociale, l'exigence de grands terrains (articulée à d'autres exigences) peut conduire à l'effet recherché dans la zone considérée.

Une seconde raison à l'absence de « bonnes » et de « mauvaises » politiques foncières apparaît en filigrane derrière notre l'exemple : les objectifs poursuivis par une politique foncière peuvent être variés et, nouvelle complication, tous ne sont pas explicites. Certaines politiques foncières peuvent donc tout à la fois rater *l'objectif annoncé* (d'autres diront *le prétexte évoqué*) et fort bien atteindre l'objectif réel tacite.

Il n'y a pas de politiques foncières de droite et de gauche

Il serait absurde de se cacher derrière la technique et prétendre que les politiques foncières ne sont pas « politiques ». Elles le sont pleinement. Cependant, il est le plus souvent difficile de les cataloguer « de gauche » et « de droite ».

En effet, le jeu politique habituel de nos démocraties est essentiellement binaire : la droite contre la gauche, les conservateurs contre les travaillistes, les démocrates contre les républicains, etc. Or les conflits fonciers, eux, sont le plus souvent des conflits à trois qui voient s'opposer les intérêts des propriétaires fonciers, des opérateurs (qui relaient les intérêts des destinataires finaux) et enfin l'intérêt des contribuables des collectivités publiques. Pour la même raison qu'une négociation foncière est, elle aussi, une négociation à trois entre le promoteur, le maire et le propriétaire.

Voilà d'ailleurs ce qui fait le charme des débats de politique foncières : les clivages partisans habituels ne fonctionnant plus très bien, les positions des uns et des autres ne sont plus prévisibles et le jeu du débat s'en trouve enrichi.

L'agglomération est la meilleure échelle pour la conduite d'une politique foncière

L'action foncière (l'acquisition, le stockage et la cession de terrains) peut évidemment être menée par des autorités publiques de tout échelon géographique (communal, départemental, régional, étatique, etc.), mais l'élaboration d'une véritable politique foncière locale, telle que nous l'avons entendu plus haut, ne peut pleinement trouver toute son efficacité, que si elle est conçue et menée à l'échelle de l'agglomération.

En effet pour qu'une politique foncière ait un impact sur les équilibres et la dynamique des marchés fonciers locaux, il faut qu'elle se situe à la même échelle que celle à laquelle fonctionnent ces marchés. Or cette échelle est celle de l'agglomération (ou du « bassin d'emploi et d'habitat ») puisque c'est à cette échelle que s'établissent les interactions qui conditionnent le fonctionnement des marchés fonciers urbains.

Le niveau communal est presque toujours trop étroit puisque la demande d'espaces, les choix de localisation d'un ménage ou d'une activité, ne se cantonne pas à l'intérieure des limites administratives d'une commune. Dans une agglomération, les efforts d'une commune pour produire des terrains à bâtir profitent en réalité à l'ensemble des communes et, si elle n'est pas soutenue par les autres, son intérêt est d'arrêter.

Inversement, il y a généralement peu d'interactions entre les marchés fonciers d'une agglomération et ceux de l'agglomération voisine. Par exemple, un ménage qui travaille à Rouen a le choix de se localiser au centre de l'agglomération ou dans l'une des communes périphériques, mais il n'a aucune raison d'aller se localiser au Havre. Rouen et les communes de sa périphérie font partie du même marché de l'espace, les politiques foncières conduites dans les différentes communes ont des répercussions entre elles, mais il n'existe pas de véritable interaction entre les politiques foncières conduites au Havre et à Rouen ; il n'existe donc aucun avantage réel à vouloir conduire une politique foncière urbaine à l'échelle de la Seine Maritime.

Il importe donc de bien distinguer la politique foncière elle-même qui a avantage à être conduite agglomération par agglomération, et la gestion de certains outils ou de certaines politiques incitatives qui peut être menée à une échelle plus large. C'est le cas par exemple des Etablissements publics fonciers qui peuvent se créer à l'échelle du département ou de la région afin d'avoir un volume d'activité optimal. Cela peut aussi être le cas de systèmes d'observation foncière ou d'aides régionales à l'aménagement foncier.

Il n'existe pas de bonne politique foncière qui ne soit subordonnée à une politique d'aménagement

Une collectivité publique qui ne souhaite pas poursuivre de politique d'aménagement de son territoire n'a, en réalité, besoin d'aucune politique foncière. Mais inversement, on ne peut pas concevoir de politique foncière sans politique d'aménagement, car l'une doit être étroitement subordonnée à l'autre.

Une politique foncière ne constitue jamais une fin en soi. Cela reviendrait à agir sans avoir d'objectifs. Certains répliqueront que les objectifs d'une politique foncière relèvent de l'évidence et qu'il est inutile de perdre du temps à les formaliser. C'est une erreur, aucun objectif n'est évident et ces « évidences » cachent souvent des malentendus.

Ainsi, l'on présente souvent comme une évidence que le but d'une politique foncière est de faire baisser les prix des terrains, sans préciser ni de quels terrains il s'agit, ni pourquoi on les juge trop élevés. Pourtant, n'existe-t-il pas des quartiers où le problème n'est pas la cherté des terrains mais leur manque de valeur ?

C'est pourquoi, si la conduite de l'action foncière peut être déléguée à un opérateur foncier, public, parapublic ou même privé, la politique foncière elle-même ne peut relever que d'une autorité politiquement responsable, capable de se fixer des objectifs d'aménagement.

Une politique foncière doit savoir être « opportuniste »

L'opportunisme, qui est habituellement considéré comme un défaut, surtout en politique, peut au contraire devenir une qualité s'agissant d'une politique foncière.

Le moment où vont être mis en vente une grande emprise industrielle, une exploitation agricole, ou le parc d'un couvent, est généralement tout à fait imprévisible. Une bonne politique foncière est donc celle qui se donne les moyens d'une prise de décision rapide appuyée sur un potentiel d'interventions suffisant : elle ne doit pas s'enfermer dans une planification pluriannuelle trop rigide.

Cette nécessaire capacité d'adaptation aux événements ne signifie